

Vergaderjaar 2008–2009

31 822

Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de herziening van de functie- en bezoldigingstructuur voor rechterlijke ambtenaren

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 juni 2009

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van 19 maart 2009 van de vaste commissie voor Justitie inzake het bovenbedoelde wetsvoorstel (Kamerstukken II 2008/09, 31 822, nr. 5). Dit wetsvoorstel strekt in hoofdzaak tot versterking van de vakinhoudelijke loopbaan en de managementloopbaan voor rechterlijke ambtenaren en heeft de volgende kenmerken:

- er wordt uitgegaan van functies en niet van rangen; de functies beogen alle voorkomende ambten binnen de rechterlijke macht te omvatten;
- een versterking van de vakinhoudelijke loopbaan doordat senioriteit duidelijker tot uitdrukking komt in de functies; en
- een versterking van de managementloopbaan doordat meer wordt gedifferentieerd naar de zwaarte van de managementverantwoordelijkheid.

Voorts bevat dit wetsvoorstel de aanpassingen van de indeling in salaris-categorieën van de verschillende rechterlijke functies die nodig zijn in verband met de herziening van de functiestructuur. Ook strekt dit wetsvoorstel ter vergroting van de aantrekkelijkheid van het vervullen van bestuursfuncties tot formalisering van enkele afspraken in het Sector-overleg Rechterlijke Macht (SORM) over de rechtspositie van de rechterlijke leden van de gerechtshoven. In aanvulling op dit wetsvoorstel zal overigens nog nadere regelgeving tot stand worden gebracht, waarin bijvoorbeeld uitwerking zal worden gegeven aan aanvullende afspraken die in het SORM zijn gemaakt over de bevordering van mobiliteit tussen gerechten, zoals de mobiliteitstoelage. Hieronder zal ik bij de beantwoording van de vragen van de leden van de diverse fracties nader op deze onderwerpen ingaan. Bij de beantwoording van de vragen heb ik zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen soms zijn samengenomen.

2. Algemeen

Met de leden van de fractie van het CDA ben ik van mening dat het goed is dat de vakinhoudelijke loopbaan van rechterlijke ambtenaren wordt versterkt. Dit wetsvoorstel strekt nadrukkelijk daartoe. De vergroting van de vakinhoudelijke loopbaanmogelijkheden heeft met name invulling gekregen door het wettelijk creëren van nieuwe vakinhoudelijke functies. Zo worden bijvoorbeeld ter vergroting van de vakinhoudelijke loopbaanstappen binnen de rechtbanken naast de basisfunctie van rechter de functies van senior rechter en senior rechter A gecreëerd. Ook zijn in het SORM aanvullende afspraken gemaakt over de getalsmatige verhoudingen tussen de basisfuncties en de vakinhoudelijke promotiefuncties binnen de gerechten en de parketten.

De herziening van de functie- en bezoldigingstructuur is – dit in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het CDA – niet ingegeven doordat de interesse voor functies bij de rechterlijke macht tanende zou zijn. Aanleiding voor de voorliggende aanpassing van de functie- en bezoldigingstructuur is de wens om het huidige systeem te moderniseren op basis van de ervaring die met dit systeem is opgedaan. Uiteraard ligt daaraan ook de wens ten grondslag om de aantrekkingskracht van een loopbaan binnen de rechterlijke macht te behouden en te versterken.

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie het belang van de bevordering van de mobiliteit tussen de gerechten onderschrijven. De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering de visie deelt dat het doorstromen naar nieuwe functies met name zou moeten liggen in het vakinhoudelijk aantrekkelijk maken van de functies van rechter en officier van justitie, en niet zozeer in het creëren van (extra) managementfuncties. Ook vragen deze leden of de aantrekkelijkheid van het vak van rechter of officier niet vooral moet worden gevonden in de carrière mogelijkheden op basis van de inhoud van het vak. In antwoord op deze vragen merk ik op dat ik het van belang vind dat als gevolg van de in dit wetsvoorstel vervatte herziening van de functie- en bezoldigingstructuur extra vakinhoudelijke promotiefuncties worden gecreëerd, zodat meer doorstroming op basis van vakinhoudelijke kennis en ervaring mogelijk wordt. De kwaliteit van de rechtspraak is met de in dit wetsvoorstel opgenomen uitbreiding van vakinhoudelijke functies gediend. Tegelijkertijd geldt ook dat de kwaliteit van het bestuur van de rechterlijke organisatie moet worden gewaarborgd. Met een kwalitatief hoogwaardige leiding van een organisatie wordt ook de kwaliteit van het primaire inhoudelijke werk positief beïnvloed. Dit wetsvoorstel strekt dan ook tot versterking van de managementloopbaan. Met dit wetsvoorstel wordt meer differentiatie aangebracht in de bezoldigingsniveaus waarop de managementfuncties worden ingedeeld, zodat beter recht kan worden gedaan aan de verschillen in managementverantwoordelijkheid tussen de onderscheiden managementfuncties.

Anders dan noodzakelijk was bij de totstandkoming van nieuwe organisaties (zoals de Raad voor de rechtspraak, het landelijk parket en het functioneel parket), worden er met dit wetsvoorstel geen extra managementfuncties gecreëerd. Zo zijn bijvoorbeeld de voorgestelde functies van hoofdofficier, hoofdadvocaat-generaal en fungerend hoofdofficier binnen het OM thans reeds bestaande rangen.

Omdat de maatregelen ter versterking van de managementloopbaan juist in de sleutel staan van de kwaliteit van de kerntaken van de rechterlijke organisatie, ben ik – in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van het CDA – niet bevreesd dat de aandacht hiervan zal worden afgeleid.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts behoefte aan een antwoord op de vraag hoe deze voorstellen zich verhouden tot de ontwikkelingen in het onderwijs, de politie en bij de zorg, waar men juist snijdt in het aantal managementfuncties, omdat men meer mensen voor de klas, op straat en aan het bed wil hebben. Het wetsvoorstel beoogt ten eerste uitbreiding te realiseren van het aantal vakinhoudelijke functies. Het wetsvoorstel strekt daarentegen niet tot uitbreiding van het aantal managementfuncties. De managementloopbaan wordt met dit wetsvoorstel versterkt door meer differentiatie in de bezoldigingsniveaus van (bestaande) managementfuncties. Er is daarmee geen sprake van een tegengestelde ontwikkeling in vergelijking met andere sectoren waaraan deze leden refereren. Overigens geef ik in aanvulling hierop nog aan dat het aantal top-managementfuncties bij de rechterlijke macht, zoals het aantal leden van de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de gerechtshoven en de hoofden van de parketten, reeds bij wet is bepaald. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering aan.

Voorts constateren de leden van de CDA-fractie dat het wetsvoorstel niet ziet op de functies bij de Hoge Raad en de rechterlijke ambtenaren in opleiding. Zij vragen waarom niet de kans is gegrepen om ook hier de carrièremogelijkheden te verbeteren. Er is bij de Hoge Raad niet van een behoefte gebleken om het aantal vakinhoudelijke functies binnen de Hoge Raad uit te breiden. Daarbij geldt dat de hoogste functies bij de Hoge Raad zijn ingedeeld op het niveau van de politieke en ambtelijke top binnen de rijkdienst. In het perspectief van carrièremogelijkheden bevinden deze functies zich al aan de absolute top. De rechterlijke ambtenaren in opleiding (raio's) vervullen per definitie een opleidingsfunctie, waarbij gedurende de opleiding de bezoldiging jaarlijks toeneemt en waarbij na het goed doorlopen van de opleiding twee mogelijke carrièrestappen al gegeven zijn: allereerst de benoeming tot gerechtshofadvocaat, tevens rechter-plaatsvervanger, dan wel substituu-officier van justitie en één jaar daarna de benoeming tot rechter dan wel officier van justitie. Overigens is bij de herziening van de bezoldigingsstructuur wel een onevenwichtigheid in de opbouw van de voor raio's geldende salaris-categorie weggenomen door het salaris behorende bij trede 2 van de raio-schaal te verhogen.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de verdere hiërarchische opdeling van het openbaar ministerie en de rechtsprekende macht, omdat een toenemende hiërarchie zou kunnen leiden tot gedrag dat gericht is op het in de smaak vallen bij superieuren in plaats van het ontwikkelen van kritische meningen. Zij vragen of de regering dit gevaar onderkent en op welke wijze erop wordt toegezien dat pluriformiteit en kritische benadering zullen worden gewaarborgd. Leidt toename van hiërarchische verhoudingen tot een ander promotiebeleid, zo vragen deze leden. Ook vragen zij op welke wijze zal worden toegezien op een transparant promotiebeleid.

Het wetsvoorstel heeft geen toenemende rangorde tot gevolg. De functies in het voorgestelde functiestelsel beogen alle voorkomende ambten binnen de rechterlijke macht te omvatten. Met de voorliggende herziening van de functiestructuur met meer vakinhoudelijke functies, worden de mogelijkheden vergroot om op basis van niet alleen ervaring maar juist ook specialistische kennis door te groeien. Daarbij is bevordering op basis van objectiveerbare kwaliteit voor de rechterlijke organisatie de norm. Daartoe zijn beoordelingscriteria vastgesteld. Om de transparantie van het promotie- en vacaturebeleid te bevorderen, stellen de gerechten volgens afspraken met de Raad voor de rechtspraak alle vacatures voor de seniorfuncties zowel intern als extern open. Overigens zijn de benoemingsprocedures voor rechtsprekende ambtenaren wettelijk verankerd.

De leden van de SP-fractie en de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheden om een slecht functionerende rechterlijk ambtenaar in een lagere functie te plaatsen of lager in te schalen. Ten aanzien van niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren is in het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Brra) geregeld dat bij plichtsverzuim disciplinaire maatregelen kunnen worden opgelegd. Tot die disciplinaire maatregelen behoren onder meer berisping, diverse salariële straffen, alsook verplaatsing en ontslag. Voorts geldt zowel voor deze groep rechterlijke ambtenaren als voor de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren dat zij bij ongeschiktheid voor hun ambt op die grond kunnen worden ontslagen. Het is niet mogelijk om een voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar in een lagere functie te plaatsen bij slecht presteren.

De leden van de SP-fractie vragen of de door hen reeds eerder voorgestelde onafhankelijke toetsingscommissie bij de gerechten een rol kan spelen bij het promotiebeleid van de rechterlijke macht. In de functieprofielen bij de gerechten zijn competenties die betrekking hebben op de juridische kwaliteit van de rechter en de zorgvuldigheid van de motivering van vonnissen een belangrijk aandachtspunt. In de veronderstelling dat deze leden doelen op het voorstel om een onafhankelijke commissie in te stellen die periodiek rechterlijke vonnissen toetst, voor de instelling van een dergelijke commissie zie ik geen aanleiding. In de nota naar aanleiding van het verslag van 3 juli 2008 bij een ander wetsvoorstel tot wijziging van de Wrra ben ik op dit voorstel nader ingegaan (Kamerstukken II 2007/08, 31 227, nr. 7, blz. 3). Graag verwijs ik hiernaar.

De leden van de SP-fractie verzoeken om een cijfermatige inventarisatie van het aantal personen dat bij aanvang van de nieuwe functie-indeling in iedere functie werkzaam zal zijn. De leden van de SP-fractie geven daarbij aan dat een dergelijke meting behulpzaam zou kunnen zijn om de ontwikkelingen bij de gerechten en het openbaar ministerie te volgen. De leden van de fractie van de VVD vragen zich af hoeveel senior raadsheeren er per gerecht en per afdeling zullen zijn. Ook vragen zij naar het aantal functies van officier van justitie, senior officier van justitie en senior officier van justitie A.

In het SORM zijn afspraken gemaakt over de getalsmatige verhouding tussen de basisfuncties (rechter, raadsheer, officier van justitie, advocaat-generaal) en de vakinhoudelijke promotiefuncties bij de gerechten en de parketten. Ter versterking van de vakinhoudelijke lijn is de verhouding tussen enerzijds het aantal basisrechters en officieren en anderzijds het aantal senior rechters en officieren ten gunste van het aantal seniors aangepast. Voor zover het de gerechten betreft, zijn de gerechtsbesturen met de Raad voor de rechtspraak verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, waaronder personeelsaangelegenheden, en derhalve ook voor de concrete uitwerking van deze afspraak. Ten aanzien van de uitwerking van bovenvermelde afspraken gemaakt over de kwantitatieve verhoudingen tussen de basisfuncties en de vakinhoudelijke promotiefuncties bij de parketten, geldt dat de nadere invulling daarvan, onder mijn eindverantwoordelijkheid, door de hoofden van de parketten geschiedt.

De leden van de VVD-fractie constateren dat senioriteit wel heel erg op de voorgrond treedt, en vragen zich af of de kwaliteit van de persoon nog wel voorop staat. In reactie hierop merk ik op dat deze senioriteit betrekking heeft op het gegeven dat voor de vervulling van promotiefuncties bij de rechtspraak en het openbaar ministerie een ruime mate van ervaring en ontwikkeling in een juridische functie is vereist, overigens niet per se binnen de rechterlijke macht. Er wordt van een senior rechter of -raadsheer verwacht dat hij substantieel en structureel van de rechter of raadsheer te onderscheiden vakinhoudelijke verzwarende taken uitvoert.

Deze ervaring en ontwikkeling zijn voorwaarden om aan de kwaliteitseisen te kunnen voldoen. Senioriteit dient in deze zin derhalve niet te worden gelijkgesteld aan louter anciënniteit.

2. De functies bij de gerechten

De leden van de CDA-fractie spreken hun verbazing uit over de nieuwe functie van senior rechter A. Zoals bovenstaand en in de memorie van toelichting is aangegeven, was het van belang om ook bij de rechtbanken de vakinhoudelijke loopbaan te versterken door senioriteit duidelijker tot uitdrukking te brengen in de functies. Dit wetsvoorstel strekt nadrukkelijk daartoe met het voorstel tot uitbreiding van de vakinhoudelijke functies met onder andere de functie van senior rechter A.

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de functie van senior rechter A. Zo vragen zij aan welke verzwarende inhoudelijke taken kan worden gedacht bij deze functie, naast de in de memorie van toelichting vermelde taken. Inhoudelijk verzwarende taken die horen bij de functie van senior rechter A zijn het rechtspreken in zaken waarbij een beroep wordt gedaan op een diepgaande juridische kennis op wetenschappelijk niveau, in zware of uitzonderlijke zaken waarin sprake is van een brede precedentwerking of van grote politiek-bestuurlijke, sociaal maatschappelijke of financieel economische belangen. In termen van complexiteit, omvang of afbreukrisico zijn dit uitzonderlijke zaken, waarbij niet kan worden teruggevallen op bestaande jurisprudentie en waarvoor de beoordeling in hoge mate langs ongebaande wegen moet plaatsvinden.

In antwoord op de vraag waarom is gekozen voor deze benaming, merk ik op dat de functiebenaming «rechter» als het vertrekpunt geldt voor de opbouw in functiezwaarte. Dat heeft geleid tot een vervolg van de opbouw van de functiereeks met de benaming senior rechter, en voor de tweede verdiepingsslag de benaming senior rechter A. De laatste functiebenaming betekent niet dat ook een opvolgende functie met de benaming van senior rechter B of C wordt geïntroduceerd.

Tevens hebben de leden van de fractie van het CDA behoefte aan een nadere toelichting op de gedachte achter het vervallen van de rang van gerechtsauditeur, terwijl aan de andere kant wel weer de functie van senior-gerechtsauditeur wordt geïntroduceerd. Voorheen bestond de functie gerechtsauditeur reeds, met daaraan gekoppeld twee mogelijke rangen: gerechtsauditeur en senior-gerechtsauditeur. In verband met het vervangen van het rangenstelsel door een functiestelsel zijn in het voorliggende wetsvoorstel twee aparte functies benoemd. De gerechtsauditeur is mitsdien gebleven, maar betreft nu alleen nog een functiebenaming. De senior-gerechtsauditeur is eveneens gebleven, niet als rang maar als functie.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of er meerdere mensen voor dezelfde functies zullen kunnen zijn, en hoe dat in de praktijk zal gaan werken. Het zal inderdaad in de praktijk kunnen voorkomen dat er meerdere rechterlijke ambtenaren geschikt zijn voor een functie. Het staat de kandidaten vrij om te solliciteren naar deze functie. In die zin is er geen verschil met vergelijkbare selectieprocedures binnen de rijksoverheid. Overigens zijn voor wettelijk verankerde functies die bij een rechtbank, een gerechtshof of de Hoge Raad openvallen, specifieke aanbevelings- en benoemingsprocedures voorgeschreven (artikel 1e Wvra).

De leden van de VVD-fractie concluderen terecht dat geen enkele rechterlijk ambtenaar er wat het salaris betreft op achteruit gaat bij de invoering van dit wetsvoorstel. Degenen die zijn benoemd in een functie of rang die

niet terugkeert in de nieuwe functiestructuur, worden van rechtswege herbenoemd in een bestaande of een nieuwe functie waaraan in vrijwel alle gevallen hetzelfde salaris is verbonden. Voor de coördinerend vice-president bij een gerechtshof, de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven, die op grond van dit wetsvoorstel van rechtswege worden herbenoemd in de functie van senior raadsheer, is een salariële overgangsvoorziening getroffen, waardoor zij voor de periode van hun benoeming als senior raadsheer er in salarieel opzicht niet op achteruit gaan.

3. De functies bij het openbaar ministerie

De vraag van de leden van de fractie van de VVD over het aantal functies bij het openbaar ministerie heb ik onder 1, algemeen, beantwoord. Graag verwijs ik daarnaar.

4. Overig

De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een toelichting op de budgettaire consequenties van de voorgestelde wijzigingen. De leden van de VVD-fractie vragen of de in de memorie van toelichting vermelde beperkte extra kosten een schatting betreffen.

Het totaal van de voorgestelde wijzigingen zal in onderlinge samenhang per saldo niet budgettair neutraal zijn. De daarmee samenhangende kosten worden echter opgevangen binnen het reguliere arbeidsvoorwaardenbudget voor de sector Rechterlijke Macht. Dit geldt overigens ook voor de kosten die zijn gemoeid met de introductie van de mobiliteitstoelage. Deze mobiliteitstoelage betreft een toeslag voor senior rechters of raadsheeren die een horizontale overstap (dat betekent: in bezoldigingscategorie 8) maken naar een ambt bij een ander gerecht.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de aanvullende afspraken die zijn gemaakt over de rechtspositie van gerechtsbestuurders. Ten eerste is in het SORM afgesproken dat voor een sectorvoorzitter van een rechtbank na het verstrijken van een benoemingsduur van zes jaren de rechterlijke benoeming wordt gewijzigd in die van senior rechter A. Voorts is in het SORM afgesproken dat de huidige terugtrekingsregeling mede betrekking zal hebben op de bestuursfuncties waarin de rechterlijke leden van gerechtsbesturen uit de leeftijdsgroep van 57 jaar en ouder zijn benoemd. Ten slotte is afgesproken dat er voor rechterlijke leden van de gerechtsbesturen een afbouwregeling in wetgeving wordt vastgelegd; zie de navolgende alinea.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie waarom een afbouwregeling is overeengekomen voor rechterlijke gerechtsbestuurders die voor een aaneengesloten periode van ten minste zes jaar als bestuurder gediend hebben. Zij vragen ook naar de budgettaire consequenties daarvan.

De afbouwregeling voor gerechtsbestuurders is overeengekomen om het ook in de toekomst mogelijk te blijven maken om geschikte gerechtsbestuurders aan te trekken. De Raad voor de rechtspraak heeft het signaal gegeven dat het in de praktijk lastig is om geschikte gerechtsbestuurders te vinden, terwijl het benoemen van goede bestuurders een alom gedragen wens is. In samenspraak met de Raad heb ik daarom besloten om de functie van gerechtsbestuurder in financiële zin aantrekkelijker te maken. Ik heb hierbij verschillende alternatieven overwogen, zoals het verhogen van de toelage tijdens het bestuurslidmaatschap. Een dergelijke verhoging zou echter al snel stuiten op de grenzen van het loongebouw, reden waarom ik uiteindelijk heb gekozen voor een verlenging van de periode waarin de bestuurderstoelage wordt genoten. Tegelijkertijd wil ik voorkomen dat een toelage als bedoeld voor onbepaalde tijd kan worden uitgekeerd, terwijl de bestuurlijke werkzaamheden zijn beëindigd. Om

deze reden wordt de uitkeringsperiode beperkt tot drie jaar, overigens uitsluitend in gevallen waarin de gerechtsbestuurder ten minste gedurende zes jaren aaneengesloten als zodanig heeft gefunctioneerd en nadien als rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast werkzaam blijft. Ook voor deze afbouwregeling geldt dat de extra kosten die hiermee gemoeid zijn, binnen het reguliere arbeidsvoorwaardenbudget worden opgevangen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar andere mobiliteitsmaatregelen dan de mobiliteitstoelage. Naast de mobiliteitstoelage is de toename van vakinhoudelijke promotiefuncties bij de rechtbanken ook een belangrijke mobiliteitsmaatregel. Met deze maatregel komen er bijvoorbeeld voor raadsheren bij de gerechtshoven meer mogelijkheden om een functie op gelijk of hoger niveau bij een rechtbank te gaan bekleden.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of er een verband is tussen de concentratie en specialisatie van rechters en de regelingen over de mobiliteit tussen de gerechten, en wat dat verband dan is. Specialisatie van rechters zou eventueel kunnen worden gefaciliteerd door middel van de voorgenomen herziening van de functie- en bezoldigingstructuur. Buiten dit is er echter geen verband tussen de concentratie en specialisatie van rechters enerzijds en de voorgenomen mobiliteitsregelingen anderzijds.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of en hoe er rekening gehouden wordt met onregelmatige werktijden, en voor wie deze afspraken gelden. In antwoord hierop merk ik op dat het vervullen van functies door rechterlijke ambtenaren met zich brengt dat enige onregelmatigheid in de werktijden niet altijd uit te sluiten is. Zoals bijvoorbeeld ook in de rijkdienst voor functies op deze niveaus gebruikelijk is, worden er geen overwerkvergoedingen of onregelmatigheidstoelagen toegekend. Daarop geldt één uitzondering. Dit betreft de pikettoelage voor de rechter-commissaris in strafzaken en de officier van justitie wanneer zij belast worden met het verrichten van een piketdienst buiten de reguliere kantoortijden.

De leden van de VVD-fractie vragen nog naar de aanvullende afspraken die in het SORM zijn gemaakt. In het bovenstaande heb ik al aan een aantal aanvullende afspraken gerefereerd. Kort samengevat, betreffen de aanvullende afspraken:

1. Afspraken over de getalsmatige verhoudingen tussen de basisfuncties (rechter, raadsheer, officier van justitie) en vakinhoudelijke promotiefuncties (senior rechter, senior raadsheer, senior officier van justitie);
2. Het uitvoeren van een vergelijkend onderzoek naar de relatieve lifetime salarispositie van rechterlijke ambtenaren in relatie tot die van andere juridische beroepsgroepen;
3. De invoering van een mobiliteitstoelage voor senior rechters of raadsheren die een horizontale overstap (dat betekent: in bezoldigingscategorie 8) maken naar een ambt bij een ander gerecht;
4. De reeds genoemde maatregelen voor bestuurders van gerechten, zoals de afbouwregeling.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin